

Ⅱ－２ デンマークの地域雇用政策の特徴とその意義 ーオーデンセ市雇用関連諸機関へのヒアリング調査をもとにー

神崎 淳子

はじめに

近年、これまで国の政策として実施されていた雇用政策を地域レベルで実施することへの関心が高くなっている。民主党政権下で実施されたパーソナルサポートサービス等の地域レベルの就労支援や、生活困窮者自立支援法における地域と生活と就労を包括的に支援することで多面的な課題へのアプローチを強みとし、従来の国による雇用政策の限界に対するオルタナティブな政策として可能性を見出されている。地域雇用政策について、佐口（2011）は「雇用政策を仲介とした産業政策と福祉政策の近接」であり、「生活圏である地域で提供される、総合的な生活保障」と位置づけている。また、遠藤ら（2014）では、地域レベルの雇用政策は「専門の訓練をうけたコミュニティオーガナイザーにより、労働供給側を訓練することに留まらず、需要側を開発することも含む、利害調整の手法」として政府、市民社会、ビジネスの労働力開発の結節点としてコミュニティレベルの調整がなされていることを評価している。このように、地域を単位とする利害調整システムが注目されている。

デンマークでは、アクティベーションに関わる失業保険制度の改正（1993年）と同年に行われたユーザーデモクラシーの法制化（1993年）、ジョブセンターの基礎自治体による運営（2006年）など、雇用政策の地方分権化が進んでいる。特に、2006年の自治体行政改革により、雇用政策が基礎自治体（コムーネ）の業務となって以降、国が行う被用者保向けの失業保険（A-Kasse）の加期間を除く、全市民向けの就労支援サービスを提供するジョブセンターの運営を基礎自治体が担っている。基礎自治体への雇用政策の機能が移された2006年に、自治体レベルの関係諸主体が雇用政策の企画立案を行う組織として、地域雇用協議会が各自治体に設置された。しかし、2015年に国からの予算停止に伴い、現在では多くの自治体が地域雇用政策協議会を廃止した。加藤（2016）は、自治体レベルの地域雇用協議会への予算停止の背景として、地域レベルの雇用ガバナンスの一元化と平行して国レベルの雇用者数等の直接的な実績管理や、就労斡旋、教育支援への方針の変更等が行われたこと、中央労使の関与の低下を指摘している。この地域雇用協議会の廃止は、雇用政策の担い手として地域レベルの労使や職業訓練機関が自立的に雇用に関する諸事項を調整することの限界によるものなのか、検討することがこの論文の課題である。結論を先取りして述べると、オーデンセ市の基礎自治体レベルの就労支援の現場では、関係諸主体の参加はより細分化された労働市場への就労マッチングの場面でされており、各部門レベルで利害調整が行われているのではないかと、ということである。

本稿ではその論拠として、デンマーク、オーデンセ市のジョブセンターと、STUとGBプロダクションスクールにおける労働能力の見極めに関わる取り組み事例を紹介する。なお、本稿の記述は2017年2月6日～9日、デンマーク・オーデンセ市において、自治体による雇用政策、特に条件不利者に対する就労支援の状況に関する現地調査の成果をまとめたものである（参加者：武田公子、神崎淳子）。

1, オーデンセ市とオーデンセ市ジョブセンターの概要

調査対象であるオーデンセ市は、人口約 197,000 人の南デンマーク地域の経済、教育の中心的地域である（表 1）。南デンマーク地域には、2 つの雇用リージョンがあり、フィン島を中心とする雇用リージョンで構成されるリージョンレベルの地域雇用協議会では、周辺地域からのオーデンセ市への労働力移動が課題とされている。

オーデンセ市の就業構造は、公的サービス部門が最大の雇用主となっており約 3 割が就業している（表 2）。造船等の製鉄業を地域の中心的産業としてきたが、知識産業化への課題に直面しておる。地域の失業率は 2015 年時点で 6.8%であり、デンマークの中心的 6 都市のなかでも最も高い失業率である。

表 1 オーデンセ市人口

年齢	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0-9歳	21,599	21,647	21,600	21,600	21,711	2,121	21,698
10-19歳	22,150	22,316	22,397	22,397	22,283	22,243	21,998
20-29歳	30,061	30,455	31,431	31,431	34,063	35,969	37,466
30-39歳	26,131	25,867	25,745	25,745	24,627	24,166	23,905
40-49歳	25,688	25,565	25,569	25,569	25,861	25,846	25,574
50-59歳	22,650	22,725	22,645	22,635	23,087	23,517	23,890
60-69歳	20,180	20,539	20,909	20,909	21,173	21,183	20,980
70-79歳	11,939	12,135	12,360	12,360	12,945	13,465	14,222
80-89歳	6,240	6,249	6,251	6,251	6,256	6,313	6,326
90歳以上	1,291	1,279	1,329	1,329	1,364	1,375	1,421
総数	187,929	188,777	190,245	190,245	193,370	195,798	197,480

出所 Odense Kommunes publikation (2016)「Odense i tal 2015」より作成

表 2 オーデンセ市の産業別就業者数（人）

業種	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
農業、林業、漁業	1868	1506	1668	1583	1542
製造業、鉱業、採石業	7319	6991	6657	6612	7259
建設・土木業	4929	5183	5130	4924	5381
貿易、運輸業、等	24882	24811	25001	24840	25346
情報・通信	4138	4204	4340	4842	4193
金融業、保険業	2126	2008	1978	2006	2194
不動産・賃貸業	1626	1646	1700	1789	1730
ビジネスサービス	10699	10775	11448	11921	12397
公務、教育、健康	39150	37858	37186	37167	37922
文化、娯楽、その他サービス業	5081	4972	4743	4828	4985
分類されないもの	15	16	18	133	0
総数	101833	99970	99869	100645	102949

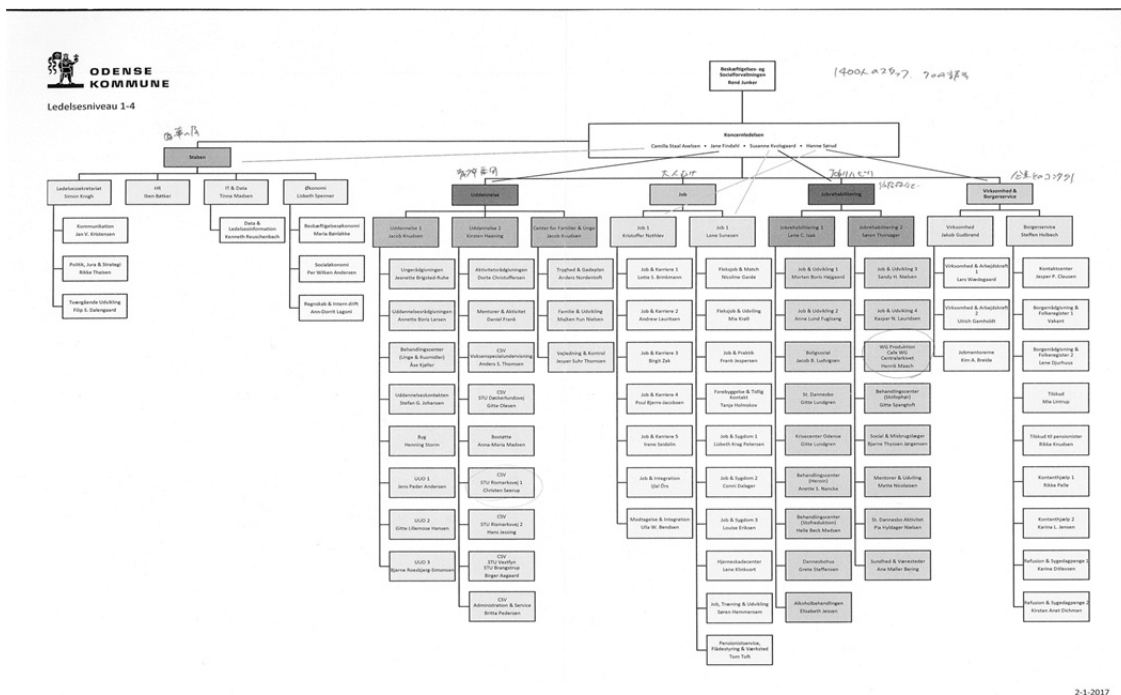
出所 Odense Kommunes publikation (2016)「Odense i tal 2015」より作成

オーデンセ市の雇用に関わる諸事業を実施する雇用・社会サービス部門の名称がジョブセンターであり、政策の企画から実施、予算管理を行う部署までを含む 1500 人が従事する機関である。オーデンセ市ジョブセンターは市内 7 か所の拠点を持っており、4 つのチー

ムに別れ、70 部署に細分化されている（図 1）。一部、アルコール依存が原因で就労できない等、レギオンが管轄する医療とも関わるケースについては、両者が連携をしている部門もある。

オーデンセ市のジョブセンターの2016年度予算規模は市の全体予算 115 億クローネに対し、38.9 億クローネである。この予算の中には部門スタッフ人の件費は含まれておらず、大部分が失業給付として支給される費用である。ジョブセンターの運営には、議会が責任を持っており、議員が（ジョブセンターの）専門委員会の委員長となり。市長を含む議会が専門委員会の方針を決める。以降で紹介する STU オーデンセ、WG 生産学校もジョブセンター内の部門のひとつに位置づけられており、スタッフは市の職員である。

図 1 オーデンセ市ジョブセンター組織図



出典 2017 年 2 月 7 日ヒアリング時資料

2. STU オーデンセの取り組み

STU オーデンセは、オーデンセ市のジョブセンターの機関の一つ CSV オーデンセ (Center for Specialundervisning for Voksne : 成人のための特殊教育センター) により運営されている。CSV オーデンセは、知的や精神等の障害により就労や社会生活に困難を抱える成人むけ訓練センターである。2,009 年から CSV オーデンセの中でも障害が軽度な若年者向けに、CSV オーデンセから独立した STU オーデンセが設立された。CSV は障害の程度が重い人の「独立した生活」のための訓練が中心であり、STU は「就職」に結びつけることが意識される。しかし、STU は単なる職業訓練ではなく、自立した生活のための生活習を身につけることや食事管理、レジャーの楽しみかたといった社会生活の訓練も含まれる。また、数学やデンマーク語の中等教育過程の終了を照準とした学習も行われる。

デンマークでは「障害」という対象の範囲が広く、学習障害や発達障害、社会への適応困難も障害とされる。これらの障害の認定は医師によるものではなく、スクールケースワーカーや、ケースワーカーと本人の面談で社会参加に対して「特別なニーズを持つ」こと

の合意がとられた場合に、STU や CSV に進むことになる。中等教育を終了することが困難な 16—25 歳の若年者や特別支援教育の修了者、中等教育後の職業専門学校(プロダクションスクール)の終了者、ケースワーカー等からの紹介といった経路で、STU に参加をする。

STU には STUbasic と STU job の 2 つのコースがあり、STU job のほうがより就職可能性が高い生徒を対象としている。STUbasic のコース内容は、デンマーク語、算数といった基礎的科目を中心に、日常生活の訓練を行う。STU job のコースの内容は、職業的科目と基礎科目により構成されており、自転車整備、木工・金工と園芸、調理・飲食サービス、文書・イラストから、本人が希望する職業的科目を中心に、デンマーク語、算数、実習を実施する。STU job の職業的科目は、資格取得を伴うものではなく、本人の自己効力観や活動を通じた社会性の獲得が目的とされる。

また、STU job では実習を行っており、STU で基本的な生活リズムの獲得、コミュニケーション、基礎学力を身につけた後、就職支援や実習先と学生との勤怠や評価に関わる調整業務を STU が行う形で職場実習を行う。パートタイム就業からフルタイムまで本人の能力に応じて実習を行っている。実習期間を経て、STU の後にフレックスジョブ制度などを利用して実習先に就職をするケースもある。このフレックスジョブ制度は、「週あたりの就労時間数に応じた通常の賃金が全額本人に渡されるが、使用者には、通常該当分野の労働協約で決められた最低賃金額の 1/2 ないし 2/3 の補助金が出る」(岩田、2009)仕組みをもつ、公的な支援付きの就業形態である。フレックスジョブの運営はオーデンセ市のジョブセンターが部門の一つとして担っており、地元企業との就業先開拓や就労時に任される業務内容や勤務条件、受け入れ先企業の負担の割合等を調整する。

このように、STU では労働市場への参加に困難を抱える若年者の知識や職業スキルの形成よりも、就業するための社会性を身につけることとともに、職業的科目を通じた自己効力感の形成や自分の能力に応じた実習先での就業経験により、本人が自信をつけて社会参加できることに取り組んでいる。

3. WG プロダクションスクールの取り組み

プロダクションスクールは、1 年間の職業専門学校で、給与の支給を受けながら、職業生活の訓練を受ける施設である。WG プロダクションスクールは、2016 年にオーデンセ市により設立され、これまで 350 人を受け入れている。WG プロダクションスクールは、18-65 歳のすべての市民を対象として、失業者の就労能力を見極めることを目的として施設である。WG プロダクションスクールの参加者は失業手当を受給しており、労働に対する賃金ではなく職業訓練に参加しており生活保障として失業給付による収入を得ている。そのため、委託費は市の収入となる。単純作業を行う安い労働力として労働市場に影響を与えないように、民間事業者と同程度の委託料を受け取っている。

この施設で行われている内容は、製造工程の一部や飲食のケータリング等、市内の事業所から委託された作業の実施を通して本人の就業能力を見極めることにある。オフィス仕事や製造、等作業環境もグループで作業するものと個室での作業など、当事者のメンタル面に対応した作業環境をいろいろ揃えている。また、調理やサービス、加工業、木工作業など多様な職業を試すための施設となっている。本人の適性を見たり、例えば腰や膝に痛みを抱えていてどのような補助具があれば働けるかとか、何時間継続して作業ができるか、どのくらいの時間集中して作業ができるかなどを見極める。概ね週 10-15 時間の作業ができる段階になれば、企業での実習に移行させており、これまでは平均 13 週で実習先を見つけるためのアセスメントを受けている。長く失業していて仕事の習慣づけや集中力を養う

必要がある場合等、仕事に戻るうえでの自信をつけさせることを目指している。以前はWGプロダクションスクールで行う支援のゴールをケースワーカーに本人の就業能力に関するレポートを渡すこととしていたが、現在は実習先から企業に直接就業につながることを重視している。訓練後の進路は、フレックスジョブや進学であり、ひとによってはさらに長期のケアが必要と判断される場合もある。ここでも、フレックスジョブによる、支援就労による就業機会の創出が有効とされていた。

おわりに

オーデンセ市のSTUとWGプロダクションスクールの特徴は、就職に有利となる資格の取得や知識の形成ではなく、労働市場への参加条件を整えることにある。そのために、十分な能力を判定する機会と時間をつくり、参加のための自信をつけさせている。一方で、このようなコストのかかる手厚い支援に対して、雇用省の地域機関である雇用リージョンの担当者はより迅速な労働市場への統合プロセスを要求していることは、市の担当者も認識している。しかし、雇用政策における企画・実行の権限は基礎自治体に移譲されているため、オーデンセ市のジョブセンター職員が自分たちのオーダーメイド型の就職支援に対して誇りを持っている様子が印象的であった。また、個人の労働市場への参加条件を見極めることの重点化とともに、見極めた能力に見合った能力を発揮する方法としてフレックスジョブ制度を積極的に利用していた。デンマークでは雇用政策は労働市場と労働者をマッチングさせるための政策として、専門性をより強くしており、政労使はフレックスジョブなど個別のマッチングの場面で調整をするようになっていていると考えられる。最初のリサーチクエスションに戻ると、オーデンセ市におけるジョブセンターの機能として、支援を必要とする労働者への就労マッチング機能に強みを持ち、失業者や労働市場への参加に困難を抱える人たちの職業能力を判定する機能を育ててきた。そのため、地域雇用協議会のような労使が問題とする労働者の育成は基礎自治体レベルでは役割の重要度が後退したと考えられる。今後はフレックスジョブがどのように、求職者の職業能力に適応する形で準備されるかについて、調査を進める予定である。

【謝辞】この研究は、科学研究費助成事業若手研究(B)「地域雇用における政策形成の調査研究：デンマークの地域労働需給調整を事例として」(代表)、基盤研究(B)「条件不利性を抱える人々に向けた「中間的労働市場」創出の可能性に関する国際比較」(分担)の助成を受けております。

参考文献

岩田克彦(2009)「障害者就労政策－福祉政策と労働政策の本格架橋をいかに実現するか」『福祉的就労分野における労働法適用に関する研究会報告書』日本障害者リハビリテーション協会、

http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/hikaku/matsui091130/6_105.html 遠藤

公嗣等(2014)「労働力開発とコミュニティ・オーガナイズング」『海外労働情報』、JILLPT。

加藤壮一郎「デンマーク・積極的労働市場政策における雇用政策・社会政策ガバナンスの一元化の過程～地域調整委員会から地域雇用協議会までの展開を中心に」『公共研究12(1)』千葉大学公共研究センター。

佐口和郎(2011)「日本における地域雇用政策の進化と現状」『社会政策』社会政策学会。

武田公子(2017)「V-3 デンマーク・オーデンセ市調査」『地域政策研究センター年報』、金沢大学人間社会研究域附属地域政策研究センター。